

Projet de loi n° 61

Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19

Mémoire de la Coalition contre les retards de paiement dans la construction

Présenté à la Commission des finances publiques
le 8 juin 2020



TABLE DES MATIERES

Présentation.....	3
Mise en contexte.....	5
Étude économique	5
Commission Charbonneau	5
Projet de loi 108	6
Résultats préliminaires de projet pilote.....	7
Projet de loi n° 61	9
Recommandations	11
Permanence des mesures.....	11
Mesures qui devraient viser les contrats privés, les organismes municipaux et les sociétés d'État	12
Résumé des recommandations	14

PRÉSENTATION

La *Coalition contre les retards de paiement dans la construction* (ci-après la «Coalition») est un regroupement d'associations d'entrepreneurs en construction qui a vu le jour à l'automne 2013 et dont l'objectif est de mettre un terme à l'augmentation injustifiée des délais de paiement dans ce secteur.

La Coalition représente l'ensemble des entrepreneurs généraux et spécialisés, lesquels sont impliqués dans toutes les étapes d'un projet de construction.

Ce sont des dizaines de milliers d'entreprises qui sont pour la plupart (environ 80%) constituées de 5 salariés ou moins et qui embauchent plus de 175 000 travailleurs et travailleuses ^[1].

Cette action collective est historique puisque pour la première fois tous les entrepreneurs généraux et spécialisés du Québec se sont regroupés, ensemble, pour une même cause.

Voici les membres de la Coalition :

- Association de la construction du Québec (ACQ)
- Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTTQ)
- Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ)
- Corporation des entrepreneurs généraux du Québec (CEGQ)
- Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ)
- Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ)
- Fédération québécoise des associations d'entrepreneurs spécialisés en construction (FQAESC), composée des organisations suivantes :
 - Association de vitrerie et fenestration du Québec (AVFQ)
 - Association d'isolation du Québec (AIQ)
 - Association provinciale des entrepreneurs en systèmes intérieurs Québec (APESIQ)

^[1] Statistiques annuelles de l'industrie de la construction 2019, produites par la *Commission de la construction du Québec*

- Association des entrepreneurs en maçonnerie du Québec (AEMQ)
- Corporation des entreprises de traitement de l'air et du froid (CETAF)
- Association des maîtres peintres du Québec (AMPQ)
- Association des entrepreneurs en revêtements métalliques du Québec (AERMQ)
- Corporation des maîtres entrepreneurs en installations contre l'incendie (CMEICI)
- Regroupement des entrepreneurs en coffrage du Québec (RECQ)

- Regroupement des corporations et associations d'entrepreneurs spécialisés de l'industrie de la construction du Québec (RCAESICQ), composé des organisations suivantes :
 - Institut d'acier d'armature du Québec (IAAQ)
 - Association Québécoise des Entrepreneurs en Infrastructure (AQEI)
 - Association des maîtres couvreurs du Québec (AMCQ)
 - Association des propriétaires de machinerie lourde du Québec (APMLQ)

Le but ultime de la Coalition est de trouver une solution efficace et permanente à la problématique des délais de paiement dans l'industrie de la construction et c'est dans ce contexte qu'elle remercie la Commission des finances publiques de lui donner l'opportunité de présenter ses commentaires en regard du Projet de loi no 61 visant à relancer l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19 (PL61).

MISE EN CONTEXTE

Étude économique

En 2014, la Coalition a mandaté la firme *Raymond Chabot Grant Thornton* (RCGT) dans le but de réaliser une étude¹ afin d'avoir un portrait complet des impacts économiques qu'entraînent les délais de paiement.

Nous invitons les parlementaires à en prendre connaissance afin de saisir l'ampleur de la problématique dans l'industrie de la construction, laquelle est exacerbée par la situation actuelle découlant de la pandémie de la COVID-19.

Cette étude a révélé, entre autres, que les délais de paiement sont en moyenne de 80 jours au Québec. Or, le délai inscrit dans la majorité des contrats est de 30 jours. Cependant, ce délai n'est pas respecté. Chaque retard ajoute une pression indue aux entreprises, notamment sur leurs liquidités. C'est un phénomène qui nuit à la performance et à la compétitivité de toute l'industrie et qui pousse même des entreprises à la faillite.

Autre fait révélé par cette étude; chaque année, les entreprises du secteur de la construction sont privées de 7,2 milliards de dollars au-delà du délai de paiement normal de 30 jours. C'est environ 15 % de l'ensemble des dépenses en construction.

Enfin, soulignons que les auteurs de l'étude quantifient l'impact financier total des retards de paiement dans la construction à plus de 1 milliard de dollars annuellement (1G\$/an).

Commission Charbonneau

L'étude d'impact de RCGT a notamment été basée sur un sondage exhaustif mené auprès de plus de 700 entreprises de construction. Une des données de ce sondage révèle ce qui suit :

- 77 % des entreprises du secteur ont mentionné avoir refusé de déposer au moins une soumission en raison des clauses contractuelles abusives quant aux paiements ou politiques de paiements problématiques;

¹ Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction au Québec, par Raymond Chabot Grant Thornton, 26 février 2015

http://www.cmmtq.org/docs/Documents/Action_Paiement/2015_Etude_RCGT.pdf

- 57 % de ces contrats étaient publics (38 % provincial, 15 % municipal et 4 % fédéral).

Il est connu que la diminution de concurrence exerce une pression à la hausse sur les prix et peut mener à différents stratagèmes. C'est pourquoi cette donnée importante a été fournie, ainsi que l'étude de RCGT, à la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (Commission Charbonneau). Cette commission a notamment émis la recommandation suivante :

Recommandation 15 – Réduire les délais de paiement aux entrepreneurs en construction

« les commissaires recommandent au gouvernement d'adopter des dispositions législatives ou réglementaires afin de proposer, dans le cadre d'un contrat principal et des sous-traitances, une norme sur les délais de production des décomptes progressifs et des paiements afin de diminuer l'emprise des surveillants de chantiers et des donneurs d'ordre publics sur les entreprises œuvrant dans l'industrie de la construction ainsi que la possible infiltration du crime organisé ».

Projet de loi no 108

La réponse du gouvernement à cette recommandation, bien que constituant une avancée, ne fut que partielle.

Le 1^{er} décembre 2017, les parlementaires adoptaient à l'unanimité le projet de loi 108, *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, par lequel le gouvernement s'engageait à mettre en œuvre un projet pilote pour expérimenter diverses mesures pour faciliter le paiement aux entrepreneurs et aux sous-entrepreneurs².

À cet effet, le 3 juillet 2018, le président du conseil du Trésor adoptait l'arrêté ministériel numéro 2018-01 instituant un projet pilote visant à tester deux éléments, soit un calendrier de paiement obligatoire pour les entrepreneurs et un mécanisme de règlement des différends rapide (intervenant-expert). Ces deux principes sont proposés par la Coalition depuis plusieurs années déjà. Une cinquantaine de

² Articles 24.3 à 24.7 de la Loi sur les contrats des organismes publics, chapitre C-65.1

contrats publics de construction font partie de ce projet pilote et il sera question de leur évolution un peu plus loin dans le présent mémoire.

Résultats préliminaires du projet pilote

Les commentaires reçus des entrepreneurs participant aux contrats assujettis au projet pilote sont très positifs, particulièrement ceux provenant de la part des entrepreneurs participant aux contrats relatifs au bâtiment.

Les délais de paiement sont considérablement moindres que dans les autres projets similaires non assujettis au projet pilote, délais de paiement qui sont généralement alors entre 60 à 90 jours. Le calendrier de paiements est bien respecté. L'application de ces mesures à tous les projets publics est souhaitée.

De leur côté, les entrepreneurs généraux notent davantage d'intérêt de la part des sous-traitants à travailler sur ces projets. Il leur est plus facile d'obtenir des soumissions. Quant aux délais de paiement, les entrepreneurs généraux sont généralement payés selon le calendrier de paiements prévu.

L'expérience positive du projet pilote a été communiquée à de nombreuses reprises par les membres de la Coalition à l'occasion de diverses conférences. De nombreux donneurs d'ouvrages (commissions scolaires, municipalités et organismes publics) ont manifesté de l'intérêt pour comprendre les mécanismes du paiement rapide. Ils ont sollicité des rencontres avec la Coalition pour en savoir plus sur les modalités en vue, et éventuellement pour les mettre à l'essai dans leur propre organisation.

Bien que les contrats soumis aux modalités du projet pilote ne soient pas terminés, l'état de situation que nous pouvons en dresser à ce stade est positif. Les modalités prévues au calendrier de paiements sont très appréciées par les entrepreneurs et les sous-traitants. L'intérêt à soumissionner pour les contrats soumis aux modalités du projet pilote est manifeste.

Les chantiers du projet pilote, de même que l'ensemble des chantiers de construction, ont vu leurs travaux suspendus en raison de la COVID-19. Cette interruption a, elle aussi, eu des effets importants sur la situation financière des entrepreneurs.

Dans un sondage réalisé entre le 19 et le 23 mai 2020 par l'une des associations de la Coalition, les entrepreneurs ont indiqué, en très grande majorité, avoir subi des retards de paiements additionnels de la part de certains donneurs d'ouvrages en raison de la pandémie, occasionnant par le fait même d'importants problèmes de liquidités. Les entrepreneurs participant au projet pilote qui ont également participé au sondage ont indiqué, en grande majorité, avoir été moins affectés que dans leurs autres projets.

Dans le contexte de la pandémie et du ralentissement de l'économie, la Coalition tient à souligner et à saluer le Conseil du trésor qui, le 15 mai 2020, a publié le communiqué SSMP-03 à l'intention des organismes publics mentionnant notamment :

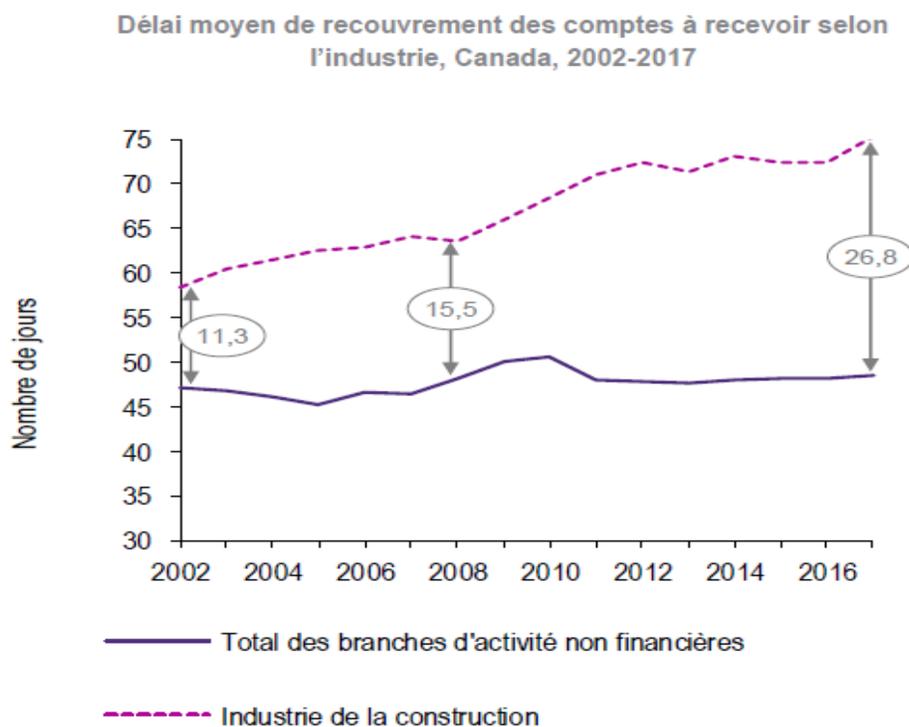
- 8. Les organismes publics doivent procéder le plus rapidement possible au versement des sommes dues pour les prestations rendues. De plus, ils sont invités à effectuer le paiement de leurs factures dans les 30 jours suivant leur réception, ce qui constitue une bonne pratique de gestion :*
- Ils peuvent favoriser le versement des sommes dues par voie de dépôt direct;*
 - Ils peuvent également introduire des dispositions dans leur contrat facilitant l'entrée de liquidités au sein des petites entreprises afin de les supporter dans leur reprise financière (par exemple, facture bi-mensuelle).*

Cette ligne directrice est la continuité de l'esprit du projet pilote et constitue donc, aux yeux de la Coalition, une reconnaissance de son bien-fondé.

PROJET DE LOI N° 61

La problématique des retards de paiement aux entrepreneurs est loin d'être réglée et des données récentes démontrent que la situation continue de se détériorer.

En effet, force est de constater que la situation ne s'est pas améliorée dans le milieu de la construction, et ce, depuis les premières représentations de la Coalition. Au contraire, l'écart entre l'industrie de la construction et les autres branches d'activités non financières est passé de 20,6 jours (en 2011) à 26,8 jours (en 2017). Donc, l'écart ne cesse de se creuser.



La Coalition salue donc particulièrement les dispositions de l'article 50 du PL61 qui donneront le pouvoir au gouvernement de déterminer les conditions applicables en matière de contrats et de sous-contrats publics, ce qui peut évidemment inclure des mesures visant à réduire les délais de paiement à l'instar de celles contenues à l'arrêté ministériel numéro 2018-01.

La Coalition se réjouit également des dispositions de l'article 50.1 du PL61 qui permettront de faire de même à l'égard de tout contrat d'un organisme municipal. La

problématique des délais de paiement est également marquée et ancrée au sein de certaines municipalités.

Bien que ce soient des investissements municipaux, ceux-ci n'en demeurent pas moins considérables et les paiements à effectuer aux entrepreneurs y sont proportionnels. Il ne fait aucun doute qu'il serait hautement approprié que des mesures visant à réduire les délais de paiement visent également les contrats des municipalités et autres organismes municipaux.

Par ailleurs, il est primordial que ces mesures puissent également viser l'ensemble des sociétés d'État. Or, en référant aux organismes publics visés à l'article 4 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) dans le deuxième alinéa de l'article 50 du PL61, on semble exclure les contrats des entreprises du gouvernement énumérées à l'annexe 3 de la *Loi sur l'administration financière* et leurs filiales, car ces entreprises sont plutôt visées à l'article 7 de la LCOP.

Finalement, nous comprenons que les pouvoirs pour déterminer les conditions applicables à tout contrat d'organismes publics et municipaux ne seront pas limités aux projets visés à l'article 3 du PL61.

Les effets de la pandémie de la COVID-19 ont rendu critique le manque de liquidités des entreprises. Dans ce contexte, la Coalition exhorte le gouvernement à saisir l'opportunité, par le biais du présent PL61, pour instaurer des mesures permanentes visant à réduire les délais de paiement, à l'instar de celles contenues à l'arrêté ministériel numéro 2018-01, pour tous les contrats de construction du domaine public, incluant ceux des sociétés d'État et des municipalités.

Il s'agit d'une solution simple qui ne fait que des gagnants. C'est une mesure à coût nul pour le gouvernement puisqu'il ne paie pas plus, mais ne fait que payer les entrepreneurs à temps, dans un délai raisonnable. Et cette mesure donnera de l'oxygène aux entrepreneurs pour exécuter les contrats sans embûche, et ainsi participer à la relance économique du Québec souhaitée par le PL61 du gouvernement.

RECOMMANDATIONS

Permanence des mesures

La Coalition réitère que les dispositions de l'arrêté ministériel 2018-01 devraient être rendues permanentes.

Comme nous le disions précédemment, la Coalition a entrepris ses travaux en 2013, soit il y a plus de sept ans. Plusieurs rencontres ont été réalisées au cours de ces années pour sensibiliser les représentants des donneurs d'ouvrages aux conséquences économiques dramatiques occasionnées par les retards de paiement.

Bien que les représentations de la Coalition étaient à l'effet de faire adopter le plus rapidement possible un cadre législatif d'ordre public, elle a dû accepter que ses demandes législatives débutent par un projet pilote (août 2018). En marche depuis bientôt deux ans maintenant, ce projet pilote démontre déjà des résultats des plus encourageants et suscite l'intérêt des entrepreneurs et sous-traitants.

Depuis bientôt sept ans, la Coalition martèle le même message à savoir, de payer, dans un délai de trente jours, les entrepreneurs qui ont réalisé leurs travaux. Ces revendications ont fait leurs classes et sont maintenant matures pour être menées à terme.

Dans un contexte de ralentissement économique sans précédent, ce mécanisme, pourtant si simple et équitable, permettrait aux entreprises de croire en la reprise de l'économie du Québec tout en s'assurant de préserver leur sécurité financière.

Au lendemain de la pause économique qui a complètement cristallisé tous les chantiers du Québec, les entrepreneurs en construction ont été ébranlés, ils sont inquiets et prennent toutes les précautions possibles pour choisir stratégiquement les projets sur lesquels ils soumissionneront. Les donneurs d'ouvrage qui mettront tout en œuvre pour respecter les délais de paiement attireront assurément l'attention des entrepreneurs qui seront plus enclins à entreprendre une relation d'affaires avec eux. En ayant plus de soumissionnaires sur un appel d'offres, les donneurs d'ouvrages auront de meilleurs prix et les contribuables en bénéficieront ultimement.

Cet impact des effets de l'augmentation de la concurrence a maintes fois été démontré par des études économiques.³

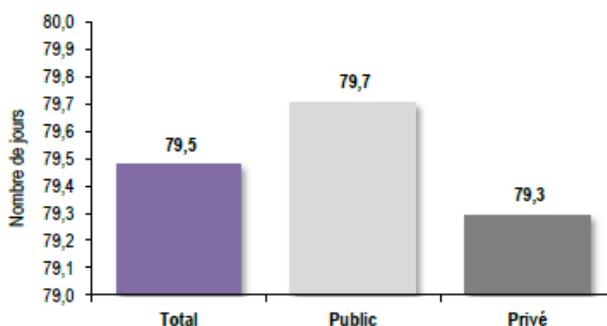
À titre informatif, il est intéressant de noter qu'en Ontario, une loi contenant des mesures permanentes sur les paiements rapides a été adoptée et est en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2019. Presque toutes les autres provinces ont déposé des projets de loi qui sont en cheminement. Le Québec est la seule province qui a procédé avec un projet pilote.

Mesures qui devraient viser les contrats privés, les organismes municipaux et les sociétés d'État

Plusieurs rencontres ont été réalisées au cours de ces années pour sensibiliser les représentants des donneurs d'ouvrages, et ce, tant publics que privés. Le même message était inlassablement livré : les retards de paiements se ressemblent, en délai, tant au privé qu'au public, tel que le démontrent les figures ci-dessous extraites de l'étude RCGT.

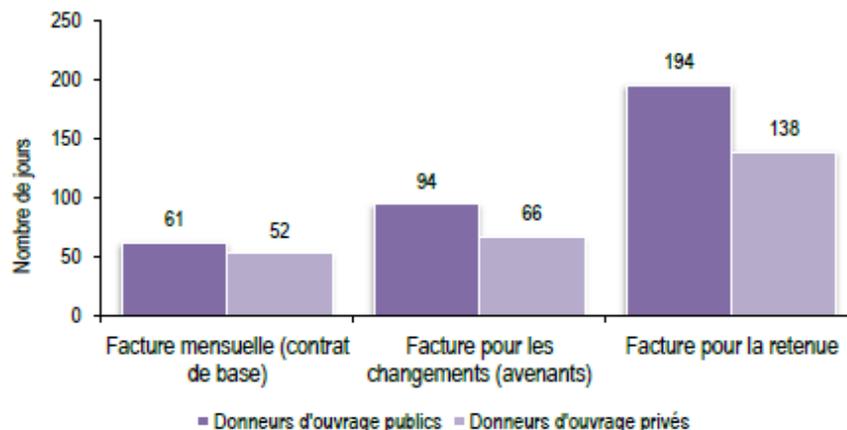
Par ailleurs, le sondage démontre que le délai moyen de recouvrement des comptes à recevoir est de 79,3 jours au privé et de 79,7 jours au public (voir la Figure 21).

Figure 21 : Délai moyen de recouvrement des comptes à recevoir, par type de donneur d'ouvrage



³ Rapport de RCGT p. 54.

Figure 22 : Nombre de jours d'attente moyen avant d'être payé selon le type de facture et le type de marché



Comme il a également été mentionné dans l'étude économique de RCGT (voir page 16), l'analyse des lois mises à place à l'étranger a permis de constater que plusieurs pays ont également légiféré au niveau des contrats privés, notamment aux États-Unis :

« Quant aux contrats privés, des lois sur les paiements rapides s'appliquent dans près des deux tiers des états américains. En règle générale, les dispositions des lois s'appliquent à tout contrat signé entre les parties et limitent, par conséquent, leur pouvoir de déroger aux dispositions de la loi par voie de contrat ».

Comme nous le mentionnions plus haut, l'Ontario a adopté une loi sur les paiements rapides qui vise l'ensemble des contrats privés et des contrats publics, incluant les contrats municipaux.

Comme ces types de marchés se suivent dans les tendances des délais de paiement, il serait donc approprié d'appliquer les dispositions de l'Arrêté ministériel 2018-01 aux contrats tant privés que publics (incluant les municipalités). Ne pas le faire créerait une iniquité, un débalancement entre tous ces marchés. Déjà, certains entrepreneurs nous ont souligné leur intérêt à « choisir » les appels d'offres auxquels ils répondent en fonction du fait qu'il s'agit d'un projet pilote ou non.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

La Coalition recommande :

- 1 **Que l'article 50 du PL61 soit modifié afin que son deuxième alinéa fasse également référence aux entreprises du gouvernement et leurs filiales visées à l'article 7 de la Loi sur les contrats des organismes publics;**
- 2 **Que le gouvernement, en vertu des articles 50 et 50.1 du PL61, adopte les conditions applicables en matière de contrats et de sous-contrats permettant de mettre en application les mesures de l'arrêté ministériel 2018-01 ;**
- 3 **Que le gouvernement adopte sans délai une loi d'ordre public, applicable à tous les contrats de construction privés et publics, incluant les municipalités et les sociétés d'État, visant à mettre en application les paramètres de l'arrêté ministériel 2018-01.**